

CAI
PW1
-1995
C41

3 1761 11709506 7

Real Property Solutions

Government
Publications

Client Accommodation: Accommodation Use in Government

This fact sheet highlights the findings of the Public Works and Government Services Canada report on comparative office accommodation use in government prepared for its Main Estimates, Part III for 1995/96. It outlines the basis for measuring accommodation use in government, the costs of accommodation, and how the government's use of accommodation compares with the private sector in Canada and with other countries including the United States and Australia. We welcome your comments on this important issue and invite you to contact us at the address listed at the end.

Office accommodation is a major cost item in government, as it is in the private sector. And, as with accommodation in the private sector, government accommodation has come under increasingly close scrutiny to ensure that taxpayer's dollars are being spent wisely and well — in the most cost-effective and efficient fashion to best support the delivery of government programs and services to Canadian taxpayers.

As a result, PWGSC, as the custodian department responsible for the federal government's general purpose office accommodation and facilities, undertook a ground breaking analysis in 1994

to measure and report on the total and comparative use of office accommodation across government. We provide office accommodation to some 167,000 people housed in Crown-owned, lease-purchase and leased office facilities comprising more than 3.98 million square metres (m^2) of office accommodation in over 4,000 sites across Canada. We will report on accommodation use in our Main Estimates, Part III, every year.

The Key Measurement Criteria

How much accommodation is enough for government? For each person who works in government? For each type of use that must be met? For each type of service that must be delivered? What is reasonable and acceptable for accommodation for public servants working to deliver programs and services to the people of Canada? These were among the key issues that had to be addressed in looking at the comparative accommodation use in government.



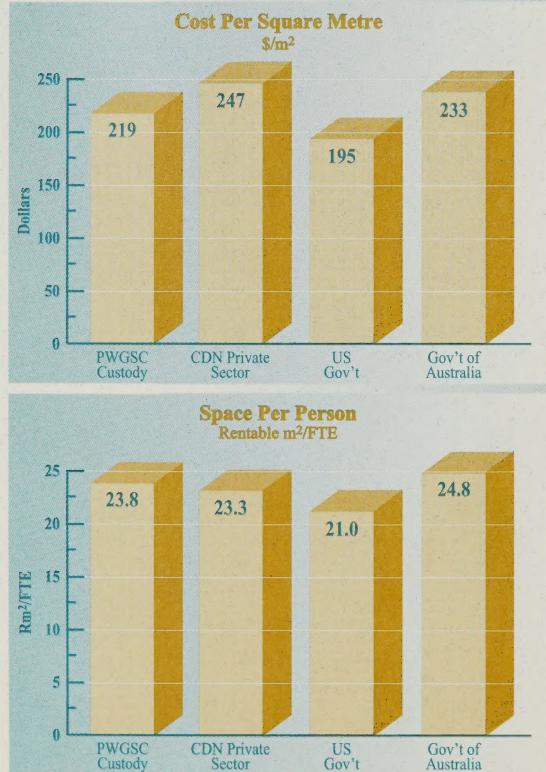
Public Works and
Government Services
Canada

Travaux publics et
Services gouvernementaux
Canada

To answer these questions in an accurate and reasonable fashion, we undertook consultations with our major client departments and agencies. We worked with them to verify their space use, the costs associated with that space, and the number of people occupying the space, and cross-referenced this with occupancy data contained in our own Facilities Inventory System.

In our Estimates report, we have identified three core accommodation indicators that allow comparison between government departments and agencies, as well as between government and the private sector, and Canada and other countries. These indicators have the support of the Treasury Board and the Auditor General for Canada as an appropriate initial benchmark of accommodation use and costs.

The three indicators are: cost per m²/annum, cost per person/annum (which is expressed in terms of dollars spent each year per Full Time Equivalent or FTE — a budget measure equal to one person working full time for one fiscal year), and space per person (FTE) per annum.



The Cost — \$219 /rentable m²

The first figure — \$219 per rentable m², is based on the actual market rents paid for leased and lease-purchase space, combined with the imputed, market-competitive rental rate for Crown-owned facilities. Approximately 43% of our space is leased or lease-purchase, with the remaining being Crown-owned. As shown in the illustrations, this figure compares favourably with the \$247/rentable m² cost of office facilities in the private sector, as surveyed and reported to us by the Building Owners and Managers Association (BOMA) in 1993.

The space that is covered includes all space categorized as "office" per the Treasury Board definition which covers what is known as "highest and best" use. This includes normal workstation space, support areas (general storage, photocopiers, etc.), meeting and board rooms, circulation corridors, and special purpose space such as quasi-judicial hearing rooms, public interface areas, and task force and Royal Commission space. It does not, however, include warehouse and dedicated storage space, laboratory space, and other facilities which are not subject to office accommodation standards.

Space per person — 23.8 rentable m²/FTE

The national average of rentable space used per person (FTE) also compares favourably with the private sector and with other countries as shown in the illustration. The figure is for all rentable space as defined in following materials — not for useable space. If we look only at useable space, we see the national average drops to 21.4 m²/FTE/annum.

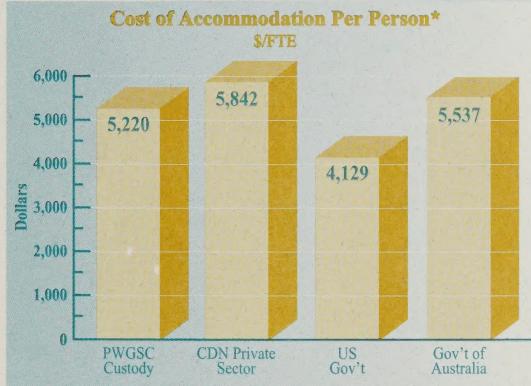
The population figure we used was arrived at by taking figures supplied/verified by our tenants and cross-verifying them against information in our accommodation requisitions (Tenant Demand Forecasts). The figure we use is as of January 1995, which provided a representative "snapshot in time" in the last quarter of the fiscal year. We used this snapshot because keeping track of all the adjustments in over 4,000 occupancies, for all clients, for each month in a year, would have been impossible. In addition, we reprofiled and verified with our tenants much of our population and occupancy data in 1994 to ensure we took accurate account of the major government restructuring that occurred. As well, since as a matter of policy we do not provide any accommodation for consultants or contractors, they are not included in our population.

While the national average is comparable with the national average for the private sector, the space per person figure can vary significantly from

department to department, depending on what type of space is being used for which purpose. For example, special purpose areas such as hearing rooms and public access areas can be very large space users, but can be supported by very small staff numbers. The result is that some departments may appear to be using more than the national average space per person, when in fact they require that space to meet the operational requirements of their program mandates. Equally, departments with high populations engaged in processing type operations that use less space, may be well below the national average.

Cost per person/annum — \$5,220

The national average for office accommodation cost per FTE/year in government is \$5,220, as compared with the private sector cost shown in the illustration of \$5,842/annum. As with the space figure, there are variations between departments and between various parts of the country, depending on the populations involved, the type of space required, and the rental rates and situations in various locations.



*Source: PWGSC/Benchmark Study 1993 - Imputed Market-Based Rent Only

Some special considerations

There are four factors that warrant special consideration to understand the real situation re: accommodation use in government. First, we noted a direct correlation between the size of an occupancy and how space efficient the occupancy is. For example, where there are fewer than 100 people in an occupancy, the average space per person rises to 30.0 m². This is the case for example, in departments where there must be large networks of small local offices which are not amenable to maximizing economies of scale. This fact alone has the effect of increasing the average cost per person and space per person figures.

Second, for a number of departments, space for specific uses such as hearing rooms or public interaction areas is included in "office space". This too tends to skew the data in terms of assessment of more traditional office accommodation use.

Third, a number of departments have mandates which require they supply space to other levels of government, a factor which again distorts information for comparative purposes, since these populations are not included in our base population numbers. For future reporting, this space could be identified and discounted as appropriate to accurate reporting.

The last point: departments which require a high degree of confidentiality also tend to need a higher number of closed offices, a factor which tends to increment space utilization.

Overall, however, when taking into account all four considerations, there is a high and favourable degree of comparability and reasonableness in accommodation use across the federal government, and between the federal government and the private sector.

A Final Word

Over the next 24 to 36 months, these government office accommodation numbers will be significantly changed as we respond to major restructuring, downsizing and Program Review initiatives, and as we bring on line major accommodation innovations — innovations that include alternative work environment solutions like hotelling and telework, space optimization, high efficiency office design, functional footprint use, and space sharing initiatives. Our bottom line: to reduce the cost of accommodation in government while maintaining or improving our support to our clients in their program delivery for all Canadians.

For further information about the comparative assessment of accommodation use in the federal government, please consult the PWGSC Main Estimates, Part III, or:

Please contact:

Public Works and Government Services Canada
Sir Charles Tupper Building, 7E

Riverside Drive,
Ottawa, Ontario
K1A 0M2

Attention: Accommodation Use in Government
Phone: (613) 736-2169
Fax: (613) 736-3253

© Minister of Supply and Services Canada, 1995
Cat No. W63-15/14-1995
ISBN 0-662-61625-1



Loger nos clients : Occupation des locaux au sein du gouvernement

La présente feuille de renseignements met en lumière les constatations du rapport sur l'occupation comparative des locaux de bureaux au sein du gouvernement qu'a rédigé Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) en vue de la préparation de la Partie III du Budget des dépenses principal de 1995-1996. Elle décrit les fondements ayant servi à mesurer l'occupation des locaux au sein du gouvernement, à calculer le coût des locaux et à établir des comparaisons avec les entreprises canadiennes et certains pays étrangers dont les États-Unis et l'Australie. N'hésitez pas à nous faire connaître vos commentaires sur cette importante question et à communiquer avec nous à l'adresse indiquée à la fin du présent document.

À l'instar du secteur privé, le gouvernement dépense beaucoup en locaux de bureaux et on soumet à des contrôles de plus en plus serrés les locaux qu'il utilise pour s'assurer que l'argent des contribuables est utilisé intelligemment et à bon escient, c'est-à-dire de la façon la plus rentable et efficiente possible afin de soutenir le mieux possible les programmes et les services gouvernementaux offerts à la population canadienne.

C'est pourquoi TPSGC, en tant que ministère chargé de la garde des installations et des locaux de bureaux à destination générale du gouvernement fédéral, a réalisé, en 1994, une analyse innovatrice visant à comparer l'occupation des locaux de bureaux dans l'ensemble du gouvernement et d'en présenter les résultats. TPSGC fournit à quelque 167 000 personnes des locaux de bureaux qui sont situés soit dans des immeubles appartenant à l'État, soit dans des immeubles loués par ce dernier ou dans des installations obtenues par bail-achat, répartis dans quatre mille endroits différents au Canada. Ces locaux représentent une superficie de plus de 3,98 millions de mètres carrés. Chaque année, TPSGC fera état de l'occupation des locaux dans la Partie III du Budget des dépenses principale.

Principaux critères de mesure

Quelle superficie de locaux suffit au gouvernement, pour chaque fonctionnaire, pour chaque catégorie de local et pour chaque type de service à offrir? Que peut-on considérer comme des locaux satisfaisants pour loger les fonctionnaires qui travaillent à offrir des programmes et des services aux Canadiens et aux Canadiennes? Voilà quelques-unes des questions clés auxquelles il a fallu répondre afin de comparer l'occupation des locaux au sein du gouvernement.



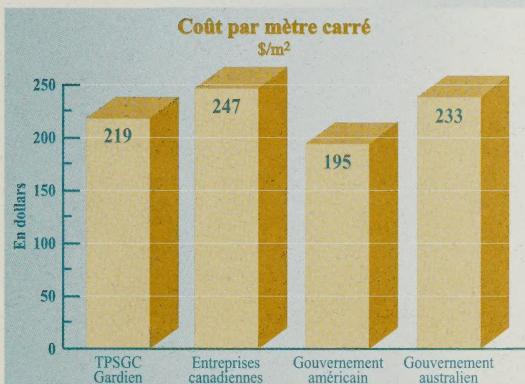
Afin de trouver des réponses précises et satisfaisantes aux questions ci-dessus, nous avons entrepris une série de consultations auprès des principaux ministères et organismes clients de TPSGC. Nous avons examiné avec eux les locaux qu'ils occupent, les coûts qui s'y rattachent, le nombre d'employés installés dans les locaux, puis avons confronté les données recueillies avec les données figurant dans le Système du répertoire des installations du Ministère.

Dans notre rapport budgétaire, nous avons cerné trois indicateurs fondamentaux touchant les locaux qui nous permettraient d'établir des comparaisons entre les ministères et organismes fédéraux, de même qu'entre le gouvernement fédéral et l'entreprise privée et entre le Canada et d'autres États. Le Conseil du Trésor et le Vérificateur général du Canada ont donné leur accord à l'utilisation de ces indicateurs comme points de repère initiaux sur l'occupation et le coût des locaux.

Il s'agit des trois indicateurs suivants : le coût par mètre carré par année, le coût par personne par année (soit le montant dépensé pour chaque équivalent temps plein [ETP], l'ETP étant une mesure budgétaire qui correspond à un poste à temps plein pour un exercice) et la superficie par personne (ou par ETP) par année.

Cout par mètre carré

$\$/m^2$

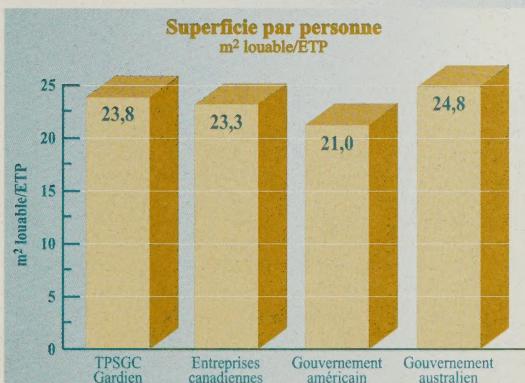


Coût par mètre carré de superficie louable : 219 \$

Le premier chiffre, 219 \$ par mètre carré de superficie louable, a été calculé selon les tarifs locatifs réels du marché payés pour les locaux loués ou obtenus en vertu d'une entente de bail-achat, de même que selon le tarif locatif théorique du marché pour les installations appartenant à l'État. Environ 43 p. 100 des locaux sont loués ou obtenus par bail-achat, le reste des installations appartenant à l'État. Comme on peut le constater dans le graphique, ce chiffre soutient la comparaison du coût de 247 \$ par mètre carré de superficie louable payé par le secteur privé pour des locaux de bureaux, selon les données recueillies et fournies par la Building Owners and Managers Association (BOMA) en 1993.

Les locaux visés comprennent ceux qui sont classés comme des locaux de bureaux tels que les définit le Conseil du Trésor, ce qui englobe également la notion d'utilisation optimale des locaux. Il s'agit des postes de travail ordinaires, des locaux de soutien (rangement général, photocopies, etc.), des salles de réunion et de conférence, des corridors, des locaux à destination particulière tels que les salles d'audience utilisées à des fins quasi judiciaires, des espaces réservés au public et des locaux destinés aux groupes de travail et aux commissions d'enquête parlementaires. Ne sont pas considérés comme des locaux de bureaux les locaux d'entreposage et de rangement spécialisé, les laboratoires et les autres installations qui ne sont pas assujetties aux normes sur les locaux de bureaux.

Superficie louable par personne : 23,8 mètres carrés



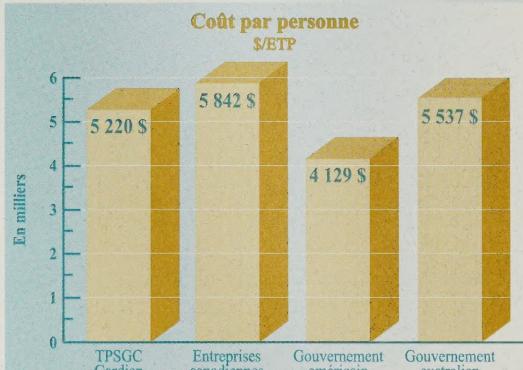
La superficie louable moyenne par personne (ou par ETP) à l'échelle nationale se compare également avantageusement avec celle du secteur privé et des autres pays, tel que le montre le graphique. Il s'agit de la superficie louable des locaux décrits dans les paragraphes qui suivent, et non de la superficie utilisable. Si l'on ne tient compte que de la superficie utilisable, la moyenne nationale baisse et passe à 21,4 mètres carrés par personne par année.

La superficie utilisée par personne a été établie à partir des chiffres fournis ou confirmés par les locataires, que nous avons confrontés aux données contenues dans les demandes de locaux (prévisions sur la demande des locataires). Il s'agit du nombre de personnes qui occupaient les locaux au mois de janvier 1995, qui est représentatif du dernier trimestre de l'exercice. Nous nous sommes basés sur ce chiffre, puisqu'il aurait été impossible de faire un suivi de toutes les modifications touchant plus de 4 000 installations pour chacun des clients et pour chacun des mois de l'année. En outre, nous avons modifié et vérifié une bonne partie de nos données de 1994 sur le nombre de personnes et l'occupation avec la collaboration de nos clients pour nous assurer qu'elles tenaient compte des importantes mesures de réorganisation mises en œuvre au sein du gouvernement. Enfin, puisque que le gouvernement a comme politique de ne pas fournir de locaux aux consultants ni aux entrepreneurs, nous n'avons pas tenu compte de ces derniers dans nos calculs.

Bien que la moyenne nationale du gouvernement soit comparable à celle du secteur privé, la superficie de locaux par personne varie grandement d'un ministère à l'autre, selon le type de locaux utilisés et leur destination. Par exemple, la superficie des locaux à destination particulière tels que les salles d'audience et les secteurs réservés au public peut être considérable par rapport au nombre peu élevé d'employés nécessaire à leur soutien. Par conséquent, certains ministères peuvent sembler occuper une superficie par personne supérieure à la moyenne nationale alors qu'ils ont besoin de cet espace afin de répondre aux exigences opérationnelles des mandats qui leur sont confiés dans le cadre de leurs programmes. De même, la faible superficie qu'occupent certains ministères qui comptent un grand nombre d'employés affectés à des activités de traitement peut se situer bien en deçà de la moyenne nationale.

Cout par personne par année : 5 220 \$

Le coût moyen national des locaux de bureaux par personne par année se chiffre à 5 220 \$, alors que celui du secteur privé s'élève à 5 842 \$, comme on peut le voir dans le graphique. Comme dans le cas de la superficie des locaux par personne, on note des écarts entre les ministères et les régions, selon le nombre d'employés, le type de locaux requis, les tarifs du marché et le contexte régional.



Source : étude réalisée par TPSGC en 1993 sur les indicateurs — tarif locatif théorique du marché seulement

Points particuliers à examiner

Quatre facteurs méritent d'être examinés afin de bien saisir la situation réelle de l'occupation des locaux au sein du gouvernement.

Premièrement, il existe une relation directe entre le nombre d'occupants et l'efficacité avec laquelle les locaux sont occupés. Par exemple, lorsque moins de cent personnes occupent des locaux, la superficie moyenne par employé peut s'élever à 30 mètres carrés. C'est le cas notamment des ministères qui doivent entretenir de vastes réseaux de petits bureaux locaux et qui ne peuvent pas réaliser d'importantes économies d'échelle. Ce seul facteur a pour effet d'accroître la superficie et le coût moyen des locaux par personne.

Deuxièmement, les locaux à usage particulier de certains ministères, tels que les salles d'audience ou les espaces réservés au public, font partie de la catégorie des locaux de bureaux. Ce facteur a également tendance à biaiser les données sur la mesure des locaux de bureaux dans le sens où on l'entend habituellement.

Troisièmement, certains ministères, en vertu de leur mandat, doivent fournir des locaux à d'autres paliers de gouvernement, ce qui a également pour effet de fausser l'information utilisée aux fins de comparaison, puisque nos chiffres de base ne tiennent pas compte du nombre d'occupants visés. À l'avenir, on pourrait établir la superficie des locaux occupés par d'autres paliers de gouvernement et la déduire de nos données de manière à présenter des rapports plus exacts.

Quatrièmement, les ministères qui traitent des données de nature très confidentielle ont besoin d'un plus grand nombre de bureaux fermés, ce qui influe également sur la superficie des locaux occupés.

Dans l'ensemble toutefois, à la lumière des facteurs décrits ci-dessus, on peut considérer que l'occupation des locaux au sein du gouvernement fédéral est très satisfaisante et qu'elle se compare favorablement avec celle de l'entreprise privée.

Conclusion

Au cours des deux ou trois prochaines années, les données sur l'occupation des locaux au sein du gouvernement changeront considérablement à la suite des importantes mesures mises en œuvre sur les chapitres de la réorganisation, de la réduction des effectifs et de l'examen des programmes de même qu'à la suite de l'instauration de grandes innovations en matière de locaux — on pense entre autres aux nouvelles solutions ayant trait au milieu de travail telles que l'hôtel et le télétravail, l'optimisation des locaux, la conception de bureaux à grande efficacité, les concepts d'aménagement fonctionnel et les projets de locaux partagés. Notre objectif premier : réduire le coût des locaux au sein du gouvernement tout en fournissant à nos clients le soutien dont ils ont besoin pour offrir leurs programmes à l'ensemble de la population canadienne.

Vous pouvez obtenir de plus amples renseignements sur l'analyse comparative de l'occupation des locaux au sein du gouvernement fédéral, veuillez consulter la Partie III du Budget des dépenses principale de TPSGC ou :

Veuillez vous adresser à :

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Immeuble Sir Charles Tupper, pièce 7-E
Promenade Riverside
Ottawa (Ontario)
K1A 0M2

Référence : Occupation des locaux au sein du gouvernement

Téléphone : (613) 736-2169
Télécopieur : (613) 736-3253

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1995
N° de catalogue W63-15/14-1995
ISBN 0-662-61625-1

